



GÖTEBORGS UNIVERSITET

FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

Kandidatprogrammet i Offentlig förvaltning

Kandidatuppsats

FH1504 H14

Miljödiplomering: En jämförande implementeringsstudie av skolor i Norra Hisingens stadsdel

Av: Jenny Andreasson & Hanna Martinsson

Handledare: Petra Svensson

Kursansvarig: Gregg Bucken-Knapp

Abstract

This thesis is a product of research about how implementation issues occur due to the relation between bureaucrats and politicians. Our study treats the democratic dilemma that occurs when schools are to implement environmental certifications. Through a comparative study we compare two schools in Norra Hisingen, a district in Gothenburg municipal where one of the schools is certificated and one is not. By using theories from *top down* and *bottom up* approaches to implementation we develop key factors that will lead us to answer our research questions. Through text analysis of policy documents and through interviews with bureaucrats we analyze what may be the causes for only one of the two schools to be certificated though Gothenburg municipal wish all schools to be. Through our analytical tool we can establish that the policy documents are well formed according to our *top down*-theory and that these documents does not have a major impact on the fact that one school is certificated and one is not. According to our *bottom up*-theory we can establish attitude to be the major factor that does make a difference in the implementation process.

environmental certification, democratic dilemma, implementation, attitude.

Förord

Vi vill rikta ett stort tack till alla de som medverkat till att vi har kunnat genomföra denna studie. Vi vill tacka de tjänstemän som bidragit till vårt arbete med sin tid och sina tankar. Vi vill även rikta ett tack till vår handledare Petra Svensson som med sitt engagemang och synpunkter hjälpt oss mot vårt mål, tack!

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
2 Bakgrund.....	2
2.1 Demokratiskt dilemma	2
2.2 Miljödiplomering	3
2.3 Tidigare forskning	4
3 Problemformulering	5
4 Syfte	6
5 Frågeställning	6
6 Teori	6
6.1 Sabatier och Mazmanians sex punkter för en vertikal styrning	8
6.2 Street level bureaucracy	10
7 Analysverktyg	12
7.1 Begreppbeskrivning	14
8 Metod och material	16
8.1 Dokumentstudie	16
8.3 Intervjuer	17
8.2 Reliabilitet och validitet	18
9 Urval och begränsningar	19
10 Empiri	19
10.1 Tillvägagångssätt.....	19
10.2 Styrdokument	20
10.3 Intervjuer	22

11 Analys	26
11.1 Top down-analys: Styrdokument	26
11.2 Sammanfattning	29
11.3 Bottom up-analys: Intervjuer	31
11.4 Sammanfattning	34
12 Slutsats	36
13 Slutdiskussion	36
14 Problem på vägen och framtida forskning	38
15 Källförteckning	39

1 Inledning

Vi har i den här studien valt att belysa faktorer som kan påverka det faktum att tjänstemän av någon anledning inte verkställer miljöpolicyer som av beslutsfattare önskat, samt det demokratiproblem som kan uppstå ur detta.

Hållbar utveckling är ett begrepp vi hör nästan dagligen. Vad begreppet faktiskt innebär finns det flertalet olika tolkningar av, men de flesta nationer strävar dit. Internationella agendasättningar baserade på internationella normer ska genomsyra nationella och vidare lokala policyer av miljömål för hållbar utveckling.¹ Att uppsätta policyer för miljömålen vidare genomförs är ur ett demokratiskt perspektiv viktigt. I Sverige förklarar regeringen att nationella miljömål ska drivas av att kommande generationer inte ska behöva ta itu med de miljöproblem vi idag står inför, utan de ska vi handskas med här och nu.²

Göteborg är en stad som gått från småstad till att växa och utvecklas till en storstad. Under tillväxten har Göteborgs Stad, enligt kommunen, tänkt på vikten av hållbar utveckling och stadsledningen satsar på hållbara resurser. Ur ett demokratiskt perspektiv är det ett sätt att på en mer lokal nivå verkställa nationella mål. Göteborgs Stad har en miljöpolicy för att konkret beskriva hur man ser på arbetet för miljön. Det står att *"miljöhänsyn ska vara en självklar del i alla nämnder, styrelser och verksamheter i stadens regi"* vilket kan tolkas som att Göteborgs stadsledning ser vikten av att ta miljöfrågan på allvar. Man ska enligt miljöpolicyen ligga i framkant med miljöarbetet och se hur man som stad påverkar miljön i helhet. Verksamheterna inom Göteborgs Stad ska uppfylla lagar och krav inom miljöarbetet, och helst sträcka sig längre än vad lagen kräver. Göteborgs Stad vill inspirera andra aktörer, företagare och privatpersoner att minska sin miljöpåverkan och utbyta kunskap i ämnet. För att kunna göra det utgår man ifrån uppsatta lokala miljömål samt miljöprogram³.

¹ The politics of sustainable development: Global norms for national implementation

² <http://www.regeringen.se/sb/d/2055/a/246886>. Hämtad 2014-10-16

³ <http://goteborg.se> Hämtad 2014-10-12

I Göteborgs Stads verkställande av miljömål kan vi se att skolor och förskolor i vissa stadsdelar arbetar med miljöcertifieringen miljödiplomering. Miljödiplomering innebär kortfattat att man i verksamheter arbetar för en minimerad miljöpåverkan med inriktning på att bl.a. byta ut kemiska produkter efter att ha tagit reda på vilka risker de är förenade med.⁴

Miljödiplomeringsarbetet och dess måluppfyllelse är en fråga som aktivt drivs av de respektive stadsdelsnämnderna. I en intervju med en miljöutredare på Miljöförvaltningen fick vi information om hur diplomeringsstatusen ser ut bland skolor i Göteborgs Stad och vi fick veta att resultaten i stadsdelen Norra Hisingen varierar. Vi har pga. det valt att genom en implementeringsstudie undersöka hur det kommer sig att man i stadsdelen endast har tre skolor som är miljödiplomerade. Anledningen till vårt val av denna stadsdel är att tidigare var majoriteten av Norra Hisingens skolor miljödiplomerade men efter att stadsdelsnämnden slutat att aktivt driva frågan är endast tre skolor diplomerade. Sedan stadsdelsnämnden slutade driva frågan är miljödiplomering av skolor inget tvingande beslut utan det är endast en önskan från Göteborgs Stad. Vi vill i vår implementeringsstudie göra en jämförande studie, där vi jämför en miljödiplomerad skolan med en skola som inte är miljödiplomerad. Vi finner det intressant då de ligger i samma stadsdel och formellt sett ska ha samma förutsättningar.⁵

2 Bakgrund

Här lyfter vi fram olika områden för att sätta in vår studie i dess kontext.

2.1 Demokratiskt dilemma

Relationen mellan tjänstemän och politiker har studerats flitigt. Enligt den samhällsvetenskapliga forskaren Lennart Lundquist kan vi vara helt säkra på att relationen dessa ämbetsmän emellan är allt annat än 100% hierarkisk. Tjänstemännen har till sin fördel expertkunskap och närhet till

⁴http://goteborg.se/wps/portal/invanare/miljo/goteborgs-miljomal/giftfri-miljo/indikatorer!/ut/p/b1/04_SjzQyMTQxNbc0N9OP0I_KSyzLTE8syczPS8wB8aPM4gMMvQItAwdDfzdLd0MPEO8A9z8vH38PZ0NgAoigQoMcABHA0L6_Tzyc1P1c6NyLABcvTd0/dl4/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#htoc-4. Hämtad 2014-10-16

⁵ Intervju med Emma Broms, Miljöförvaltningen, 2014-10-15

andra aktörer, vilket gör att de har möjlighet att påverka verkställande av ett beslut i en riktning som går emot vad demokratiskt valda beslutsfattare ämnat.⁶ Att implementeringen av politiska beslut inte alltid får önskat utfall är demokratiskt sett problematiskt. Beslut fattade av folkvalda representanter har demokratisk legitimitet och bör därför verkställas som beslutsfattarna initierat för att behålla denna legitimitet. Bo Rothstein talar om ”*demokratins svarta hål*” vilket innebär att det är tjänstemän, inte folkvalda politiker, som har direkt inflytande över medborgarnas välfärd.⁷ Det demokratiska dilemmat kan uppstå när nationella miljömål ska verkställas på kommunal nivå, på vilken tjänstemän kan utnyttja sitt handlingsutrymme till att verkställa en policy i en riktning som inte är enligt med det som beslutsfattarna ämnat. Det kan betyda att nationella mål om hållbar utveckling i slutändan vilar i händerna på lokala tjänstemän, när verkställning ska ske i praktiken.

2.2 Miljödiplomering

Göteborgs Stad vill att kommunens skolor ska vara miljöcertifierade. Det finns olika slags miljöcertifieringar och fyra av kommunens stadsdelar använder sig av certifieringen miljödiplomering. Göteborgs stads prioriterade miljömål är:

- att minska sin miljöpåverkan och bli en klimatneutral stad
- att resurshållningen ska öka
- att den biologiska mångfalden ska öka

Målen finns med i miljödiplomeringen som också utgår ifrån dessa tre prioriterade miljömål.⁸

Miljödiplomeringens syfte är att minimera den miljöpåverkan som verksamheten ger upphov till. En kartläggning av verksamhetens aktiviteter som ger upphov till miljöpåverkan ska genomföras för att ge underlag för vilka åtgärder som behöver sättas in. Kartläggningen ska dokumenteras i ett utformat formulär. Miljömål för verksamheten ska sättas upp i relation till åtgärdsplanen och målen bör dessutom vara mätbara för att underlätta revisionen. Målen ska ha en tidsram för att ”hålla miljöarbetet levande”. Ansvarig enhetschef samt en utsedd miljöombudsman (vars ansvar

⁶ Ahlbäck (1994) s. 114-115

⁷ Rothstein i Rothstein (2008) s. 67-68

⁸ Miljödiplomering - pärmfiler för Norra Hisingen

och befogenheter ska definieras) ska vidare fylla i en enkät utformad som en checklista på 36 punkter (varav vissa med följdfrågor). Denna checklista är utformad med miljömässiga krav på vad verksamheten ska uppfylla och för att bli diplomerad krävs det att den är uppfylld till 75% (vissa punkter är obligatoriska att uppfylla). Utöver det ska en avfallsredovisning samt en kemikalielista upprättas, även det finns det formulär för. Personal i verksamheten ska sättas in i och involveras i miljöarbetet.⁹ Miljödiplomeringen ska varje år omrevideras och för att bli omdiplomerad krävs att verksamheten upprättar en miljöberättelse och visar upp att verksamheten fortfarande uppfyller tidigare nämnda krav. Vidareutbildning med miljöinriktning för verksamhetens personal ska ske minst vart tredje år.¹⁰

2.3 Tidigare forskning

Tidigare forskning på området kring tjänstemannamakt är bl.a. en doktorsavhandling skriven av Mats Bengtsson, Göteborgs Universitet, 2011. Avhandlingen belyser den makt som tjänstemän besitter ur ett maktperspektiv och hur tjänstemannen kan utnyttja sin makt. Vi har stöttat vår studie på denna forskning då vi bygger vår studie på medvetenheten om att tjänstemän har makt och möjligheten att förändra resultatet av en policy i alla steg av processen och att en tjänstemans misstyckande mycket väl kan vara anledningen till en misslyckad implementering. Ur denna avhandling tog vi med oss tjänstemännens handlingsutrymme som en eventuell faktor när vi undersöker implementeringen av miljödiplomering, som bevisligen inte implementeras lyckat i alla verksamheter.¹¹ Bengtssons avhandling motiverade vårt forskningsproblem då han lyfter fram det demokratiproblem som tjänstemäns handlingsutrymme kan innebära i och med att icke-folkvalda ges utrymme att påverka de policys som den folkvalda beslutsmakten väljer att sätta i verkställning i ett specifikt syfte.

I en sammanställning av Naturvårdsverket upplyses läsaren om det lokala miljöarbete som pågår i kommunerna och belyser vikten av detta arbete. Rapporten har hjälpt oss genom att

⁹ Diplomeringskrav

¹⁰ Miljömålsinstruktioner

¹¹ Bengtsson (2011)

argumentera och resonera kring hur man ska sätta in det lokala miljöarbetet i ett forskningsområde och politikområde. Den visar även på utvecklingen som miljöpolitiken har haft de senaste fem åren, och allt fler kommuner väljer att flytta upp miljömål på politisk ledningsnivå och att frågan blir allt mer aktuell. I rapporten skriver Naturvårdsverket att i många kommuner föregår förskolan andra verksamheter i miljöarbetet. I rapporten lyfts personalens intresse upp som en faktor då miljöintresset verkar vara större hos förskolepersonal än hos personalen i andra verksamheter. Skolan har varit svår att få att engagera sig i miljöarbetet. En faktor ska vara att verksamheten är ämnesuppdelad och att ett övergripande miljöarbete är svårt att få till stånd. Trots de mer dystra resultaten finns skolor som avviker och ligger i framkant med miljöarbetet. Dessa skolor tycks, enligt rapporten, lyckas med genomdrivandet av miljöarbete tack vare eldsjälar bland personalen. Dessa skolor verkar även möta större förväntningar på att miljöarbete ska integreras och detta fungerar som en påtryckande faktor. Artikeln har motiverat vår studie då den lyfter fram miljöfrågan som aktuell, och den visar på ett problem i att miljöarbetet inte är tillräckligt integrerat i skolor. Som “fortsättning” på denna rapport har vi tittat närmare på vilka faktorer som kan påverka integrering av miljöarbete, och genom att belysa dessa faktorer hoppas vi kunna öka medvetenheten och på så sätt underlätta för skolor att implementera ett lyckat miljöarbete¹².

3 Problemformulering

Göteborgs Stad jobbar för en hållbar utveckling och vill att skolor ska miljödiplomera sig men det är fortfarande många skolor som inte är diplomerade. På Norra Hisingen, där alla skolor politiskt sett har samma förutsättningar, är det endast tre skolor som är miljödiplomerad och vi ställer oss själva frågan varför dessa skillnader uppkommit. För några år sedan drev stadsdelsnämnden frågan aktivt och då var majoriteten av alla skolor på Norra Hisingen diplomerade, men skolorna förlorade diplomereringen i takt med att stadsdelsnämnden slutade driva frågan. Vi ser detta som ett symptom av ett implementeringsproblem, vilket innebär att policy inte verkställs som demokratiskt valda beslutsfattare ämnat.

¹² Naturvårdsverket: Hållbarhetens lokala horisont

4 Syfte

Vårt övergripande syfte med studien är att belysa de faktorer som kan leda till implementeringsproblem när det kommer till uppfyllandet av det demokratiskt fattade beslutet om miljödiplomering av skolor i Norra Hisingens stadsdelsnämnd.

5 Frågeställning

Delstudie 1: Hur påverkar styrdokumentet tjänstemännens möjlighet till miljödiplomering?

Det sätt som styrdokument är utformade på kan enligt kommande teoretiker innebära betydande faktorer för hur skolpersonal uppfattar och vidare implementerar miljödiplomering

Delstudie 2: Vilka faktorer påverkar tjänstemän vid implementering av miljödiplomering?

Enligt kommande teoretiker kan olika faktorer ha betydelse för hur skolpersonal implementerar miljödiplomering.

6 Teori

Vi har genomfört en jämförande studie mellan två skolor, där en är miljödiplomerad och en inte är det, trots samma politiska förutsättningar. Vi ser denna skillnad som ett symptom av implementeringsproblem och kommer därför i teoriavsnittet att avgränsa oss till att presentera och diskutera två olika implementeringsteorier som hjälpt oss att besvara våra forskningsfrågor. Utöver vår teoretiska diskussion och vad den kan ha bidragit med till vår frågeställning tar vi till slutdiskussion med oss en medvetenhet om att andra faktorer, framför allt den om att den policy vi undersöker inte är ett tvingande beslut, öppnar upp för möjligheten att det faktiskt finns skillnader mellan våra valda skolor.

Implementering innebär operationalisering av politiskt tagna beslut.¹³ För att en policy, dvs. ett beslut om åtgärder för att förändra en samhällssituation, ska kunna verkställas behöver det finnas

¹³ Sannerstedt i Rothstein (2008) s. 23

någon där för att verkställa den. Implementering är en del av policyprocessen som kommer efter bl.a. beslutsfattande av vad som ska genomföras och efter beredning av hur det ska genomföras.¹⁴

Det finns olika perspektiv när det kommer till hur man kan se på implementering, vilket påverkar sättet man kan se på hur implementeringsproblem skapas. Synsätten kallas *top down* och *bottom up*. I *top down*-perspektivet ser man implementeringsproblem som ett kontrollproblem, ett problem för beslutsfattarna att se till att verkställande aktörer faktiskt gör det som är förväntat av dem. Verkställande aktörer ses som ett instrument för beslutsfattande aktörer att styra, och implementeringsproblem uppstår då verkställande aktörer inte lyckas med vad beslutsfattarna avser att de ska göra. Det andra perspektivet kallas som nämnts ovan *bottom up* och det innebär ett mer autonomt synsätt på verkställande aktörer. Michael Lipsky myntade på 1980-talet begreppet *street level bureaucracy* vilket han menar innebär att verkställande aktörer är mer förankrade i den verksamhet där policyn ska verkställas och kommer därför genomföra policys på det sätt de själva anser vara bästa sättet. På så sätt skapas policys på "gräsrotsnivå".¹⁵

Vi har valt att avgränsa oss till två teorier, en inom varje ovan nämnda implementeringsperspektiv, då det har hjälpt oss att besvara våra forskningsfrågor. Vårt val av teorier är Michael Lipskys *street level bureaucracy* och Paul Sabatier och Daniel Mazmanians *sex punkter för en vertikal styrning*. Valet av Sabatier och Mazmanians teori har vi gjort pga. att den har sitt ursprung ut klassisk *top down* forskning och att författarnas tydliga strukturering med punktuppdelning gör den till ett användbart analysverktyg för oss, då vi från ett styrningsperspektiv har velat få en bild av hur styrdokument påverkar implementerade tjänstemän.

Anledningen till vårt val av Lipsky är att hans forskning är grundläggande på området och hans teori för med sig flera begrepp som vi kunnat använda oss av i analysverktyget för att ur verkställande tjänstemäns perspektiv få en bild av hur implementeringen kan verkställas. En av teorierna vi valde emellan var att använda oss av Lennart Lundquists *vilja, kunna, förstå* som är

¹⁴ Hill (2009) s. 14-16

¹⁵ Hupe och Hill (2007)

en snarlik teori men är något smalare vilket gör att vi hade förlorat vissa begrepp om vi hade använt oss av denna.

Från ett *bottom up*-perspektiv har vi analyserat genomförda intervjuer vi gjort med tjänstemän på våra valda skolor och från ett *top down*-perspektiv har vi analyserat de styrdokument som finns. Anledningen till vår analys av styrdokument genom ett *top down*-perspektiv var att ge en bild av hur de påverkar tjänstemäns möjligheter till implementering. Styrdokumentet gäller som nämnts för alla skolor på Norra Hisingen, där det finns olika resultat kring om skolverksamheterna är miljödiplomerade eller inte. I vår studie har vi använt oss av Sabatier och Mazmanian som menar att tydlig målformulering och detaljrikedom är faktorer som leder till att beslut verkställs som beslutsfattarna ämnat genom att handlingsutrymme utesluts och tjänstemän tvingas förhålla sig till de styrdokument som finns. Därmed framställs faktorerna detaljrikedom och tydlig målformulering som positiva i detta utgångsläge. Bilden av hur styrdokumentet påverkar tjänstemännens möjlighet till implementering har vi tagit med oss till vår *bottom up*-analys. Det är vidare *bottom up*-analysen som säger något om varför skillnader finns då vi där undersökt tjänstemäns syn på miljödiplomerad miljö, men en intressant aspekt av det är resultatet av vilka möjligheter implementerade tjänstemän ges i styrdokumentet. Lipsky belyser i sin teori det faktum att tjänstemän har möjligheten att påverka utfallet av policys genom sin formella position. Han menar att faktorer som inställning, resurser och kunskap hos tjänstemän kommer att påverka hur en policy verkställs. Det kan leda till att utfallet av policyn inte blir som politiskt ämnat. I kommande teoriavsnitt kommer vi att mer grundligt presentera *top down* teorin: Sabatier och Mazmanians sex punkter för en vertikal styrning och *bottom up* teorin: Lipskys street level bureaucracy.

6.1 Sabatier och Mazmanians sex punkter för en vertikal styrning

Top down-perspektivet av implementering är ett synsätt som ser policyprocessen som en styrningskedja som går hierarkiskt uppifrån de politiskt fattade besluten, ner till det faktiska verkställandet av dessa beslut. Ursprunget i det här perspektivet kommer från en demokratisk synvinkel. Medborgare väljer sina representanter och representanterna fattar beslut å

medborgarnas vägnar.¹⁶ Ett fattat beslut är dock inte så mycket mer än ett par skrivna ord om de sedan inte verkställs.¹⁷ Representanterna har inte kapacitet nog att verkställa de beslut de tar och på grund av det delegerar beslutsfattarna sin makt att så göra till tjänstemän. Makten delegeras därmed vidare till de förvaltningar som är berörda av det aktuella beslutet, och som har möjlighet att verkställa beslutet från mer centrala förvaltningar ned till lokala förvaltningar och så småning om till gräsrotsnivå, till s.k. närbyråkrater. Närbyråkrater är de som "vanliga människor" möter när de möter politiska beslut, till exempel lärare och rektorer. Idealt sett i denna styrningskedja så implementeras politiken precis så som beslutsfattarna ämnat och alla närbyråkrater på gräsrotsnivå ska fungera som verkställare av målen.¹⁸ De beslutsfattande politikerna i toppen av den hierarkiska kedjan kan genom precisa mål och styrmedel styra implementeringsprocessen.¹⁹ Implementeringsproblem uppstår då det finns ett "gap" mellan politiska mål och faktiska resultat.²⁰ Det här perspektivet utvecklades till stor del av Jeffrey L. Pressman och Aaron Wildavsky på 1980-talet, genom sin numera klassiska implementeringsforskning: *"Implementation – how great expectations in Washington are dashed in Oakland."*²¹

Implementeringsforskarna Paul Sabatier och Daniel Mazmanians utvecklade på 1980-talet en lista på sex punkter, vilka de ansåg vara nödvändiga variabler för att implementering genom en vertikal styrningskedja skulle lyckas. Att implementeringen lyckas definieras här som att de politiskt beslutsfattade målen uppfylls och inget gap mellan mål och faktiskt resultat uppstår. De sex punkterna är:

1. Klara och entydiga mål för att verkställande närbyråkrater ska kunna sätta in lämpliga åtgärder för att nå de politiskt uppsatta målen och minimera risk för missstolkning

¹⁶ Hertting i Rothstein (2014) s. 185-187

¹⁷ Alexandersson (2006)

¹⁸ Hertting i Rothstein (2014) s. 187

¹⁹ Hertting i Rothstein (2014) s. 189

²⁰ Hertting i Rothstein (2014) s. 186

²¹ Åkerskog (2009)

2. Lämplig kausal teori för att de teoretiska orsakssambanden mellan mål och medel ska vara korrekt

3. Implementeringsprocessen bör vara rättsligt strukturerad på ett sådant sätt

att möjligheterna för efterlevnad för både tillämpare och målgrupper ökar

4. Tillämpare skall vara engagerade och skickliga

5. Intresseorganisationer och högre instanser skall stödja implementeringen

6. Förändringar i socioekonomiska förhållanden får inte påtagligt påverka

det politiska stödet eller kausalsambanden ^{22 23}

6.2 Street level bureaucracy

Michael Lipsky myntad uttrycket *street level bureaucracy* på 1980-talet och det är en implementeringsteori baserad på *bottom up*-perspektivet. Han menade att det inte är de politiskt tagna besluten som faktiskt utgör en policy i samhället, utan att policys skapas av de verkställande aktörerna, dvs. närbyråkraterna. Närbyråkrater är de som arbetar i den offentliga sektorn, de som omfattas av politiskt tagna beslut men som har en autonom yrkesroll, de som är "på plats". Närbyråkrater är lärare, poliser, socionomer och tjänstemän i förvaltningen. Det är dem som "vanliga människor" möter när de möter politiskt tagna beslut. En vanlig människa möter inte en riksdags- eller kommunfullmäktigeledamot när de möter politiskt fattade beslut och policys utan det är genom närbyråkrater som vanliga människor möter statliga program.²⁴

Lipsky menar att det är närbyråkraternas individuella beslut som sammantaget leder till policys. Deras yrkesexpertis och deras yrkesautonomi leder till att de tolkar policys och politiska riktlinjer efter eget omdöme och det kallar Lipsky för tjänstemannabeteende.

Tjänstemannabeteendet leder till utfallet av en policy, det som människor får ta del av och det som de omfattas av. Det är alltså inte den av politiker formulerade policyn som människor möter,

²² <http://www.jstor.org.ezproxy.ub.gu.se/stable/3998354?seq=5>. Hämtad 2014-10-14

²³ Åkerskog (2009)

²⁴ Lipsky (2010) s. 3-4

utan på det sätt som närbyråkrater väljer att tolka och utöva denna.²⁵ Exempel på det kan vara genom hur lärare väljer att tolka nationellt uppsatta kunskapskrav som en elev får ett visst betyg, eller genom hur ansvariga byråkrater bedömer att de kan infria det politiska målet om miljöcertifiering.

Anledningen till att närbyråkrater har befogenheter att utöva eget omdöme i sin yrkesroll är att situationer de befinner sig i är allt för komplexa för att blint agera utefter regler och riktlinjer. Mänskligt övervägande menar Lipsky behövs.²⁶ Det mänskliga agerandet som närbyråkrater har möjlighet till, påverkar utfallet av policys. Ibland kan anledningen till att policys inte implementeras som beslutfattarna tänkt, vara att de verkställande närbyråkraterna inte delar beslutfattarnas åsikter och det ligger därför inte i deras intresse att lägga resurser på vissa policys. Implementeringen kan ibland därför vara ett resultat av s.k. multiintressen som inte behöver leda till bästa resultat. Närbyråkrater kan använda strategier som håller dem från att behöva implementera en policy. Negativ attityd, slöseri, fusk, samarbetsovilja m.m. Detta beteende hindrar en organisation från att kunna verkställa en policy.²⁷ Närbyråkrater agerar utefter begränsade omständigheter av tid, information och resurser. Det är alltid "många bollar i luften" för en närbyråkrat och att prioritera blir en viktig fråga utefter vad man som närbyråkrat känner att man har tid till, kunskap till och resurser till.²⁸

Lipsky gör skillnad på närbyråkrater och "managers", d.v.s. chefer, i sin teori. Vi har valt att se de rektorer som har till uppgift att verkställa policyn om att miljöcertifiera sina skolor som närbyråkrater i vårt fall, trots att de i andra fall kan ses som just chefer. Det gör vi på grund av att när det gäller implementering av miljöcertifiering är det rektorerna som är "sist" i verkställandekedjan om denna policy ska bli implementerad eller inte. Det är med andra ord rektorerna som är på "street level".

²⁵ Lipsky (2010) s. 13

²⁶ Ibid

²⁷ Lipsky (2010) s. 17

²⁸ Lipsky (2010) s. 29-33

För att spetsa och fördjupa vår analys har vi valt att komplettera Lipsky med begreppet “eldsjälar”, som Kerstin Bartholdson beskriver i sin avhandling. Avhandlingen heter *Hållbarhetens mänskliga byggstenar* och handlar om eldsjälar och dess betydelse för att förverkliga miljömässiga ambitioner. En eldsjäl menar Kerstin är en individ med ett personligt engagemang som sträcker sig utöver tjänstemannarollen. Kerstin pekar genom sina gjorda studier ut eldsjälén, med sitt engagemang och kunskap, som en förutsättning för miljöarbetet. Att ge dessa eldsjälar det spelrum som krävs för att kunna förverkliga de miljömässiga ambitionerna är en utav de allra viktigaste framgångsfaktorerna till att kunna förverkliga miljömålsarbetet.²⁹

7 Analysverktyg

Teorierna vi nu gått igenom är de teorier vi har använt i vårt analysverktyg för att analysera vårt empiriska material.

Vi har använt oss av två punkter ur Sabatier och Mazmanians sex punkter för att en vertikal styrning. Vi ser att dessa kan bidra till en djupare förståelse för på vilket sätt styrdokument påverkar tjänstemän och vidare miljödiplomerings implementering. Vi har valt att endast använda oss av punkt ett och tre då vi utefter vad vi vill undersöka anser dessa vara mest relevanta. Dessa är: *1) klara och entydiga mål för att verkställande närbyråkrater ska kunna sätta in lämpliga åtgärder för att nå de politiskt uppsatta målen och minimera risk för misstolkning.* Vi använder dokumenten ur ett *top down*-perspektiv för att belysa möjligheten att faktorer uppiifrån kan skapa skillnader på gräsrotsnivå. Ger dokumenten möjlighet till tolkningsutrymme kan det leda till att tjänstemän på gräsrotsnivå tolkar dokumenten olika, vilket vidare kan leda till olika utfall skolorna emellan. Uppfattas målen exempelvis inte som “klara och entydliga” finns anledning att ana att skolorna tolkat dessa olika. Det kan vidare ha påverkat det faktum att endast en av våra två valda skolor blivit miljödiplomerad.

3) implementeringsprocessen bör vara rättsligt strukturerad på ett sådant sätt att möjligheterna för efterlevnad för både tillämpare och målgrupper ökar. Vi har undersökt hur styrdokumentet behandlar tjänstemännens handlingsutrymme, dvs. på vilket sätt dokumenten visar den rättsligt

²⁹ Bartholdson (2009) s. 161-165

strukturerade process som tjänstemännen har utrymme att handla inom. Att undersöka dokumenten har hjälpt vår studie genom att vi fått en uppfattning om hur vida det finns möjlighet till handlingsutrymme för tjänstemännen. Dokumenten ger oss kunskap om storleken på det “spelrum” som tjänstemän ges och till vilken grad de tillåts att själva påverka implementering av miljödiplomering. Spelrummet kan ge tjänstemän utrymme att handla individuellt vilket kan leda till att endast en av våra två skolor är miljödiplomerad.

Från ett *bottom up*-perspektiv ur Lipskys teori har vi i våra intervjuer fokuserat på våra respondenters synvinklar när det gäller hur de upplever sig ha tid och finansiella resurser till miljödiplomeringen, samt vad de har för inställning och kunskap om miljödiplomering och hur man miljödiplomerar sig. Vi kommer också att leta efter indikatorer på att det finns eldsjälar i verksamheten. Faktorer vi söker som indikerar att respondenten är en eldsjäl är sådant vi upplever som ett fördjupat engagemang och hos individen.

Utifrån teoridiskussionen ovan tar vi ut begrepp som vi kommer att använda som vårt analysverktyg:

Teori

Faktorer

Indikatorer

Fråga 1, <i>Sabatier och Mazmanians vertikala styrning</i> : Styrdokument	Tydliga mål	Detaljrikedom	Formulering
	Handlingsutrymme	Vaghet	
Fråga 2, <i>Street Level bureaucracy</i> : Intervjuer	Inställning	Attityd	Prioritering
	Resurser	Tid	Finans
	Kunskap	Kunskapsbredd	
	Eldsjäl	Engagemang	

7.1 Begreppbeskrivning

I vårt analysverktyg ovan använder vi oss av faktorer och indikatorer. Faktorerna är utvecklade utifrån våra teorier och är det vi velat komma åt i vår empiri för att kunna besvara våra forskningsfrågor. Indikatorerna är det vi sökt efter i vår empiri för att fånga in faktorerna. Här följer en beskrivning av vad vi velat förklara med dessa:

Styrdokument) Top down- Sabatier och Mazmanian

Faktor: Tydliga mål: utifrån vår teori (punkt 1) är tydliga mål en förutsättning för en lyckad styrning och därför vill vi undersöka “tydligheten” i våra valda styrdokument

- Indikator: Detaljrikedom: ju fler detaljer ett dokument innehåller ju tydligare är det för verkställande tjänstemän vad som bör göras för att lyckas med implementeringen.

- Indikator: Formulering: handlar om språkanvändning och textstruktur. En text ska vara så tydlig och enkel formulerad att läsaren inte lämnas med några frågetecken. Det ska framgå vad som gäller utan att läsaren själv ska behöva tolka sig till saker.

Faktor: Handlingsutrymme: utifrån vår teori (punkt 3) bör implementeringsprocessen vara rättsligt strukturerad på ett sätt som ökar chanserna till målförföljelse. Det utrymme som våra dokument ger tjänstemännen att "spela i" spelar enligt vår teori roll för hur implementeringen kommer att lyckas. Handlingsutrymme kan leda till sämre målförföljelse och därför vill vi undersöka det eventuella handlingsutrymme som våra valda styrdokument ger tjänstemännen i våra valda skolor.

- Indikator: Vaghet: vaghet i beskrivningar i text lämnar ett tolkningsutrymme. Vaghet kan betyda luckor, oklarheter och ofullständig information. Har tjänstemän utrymme att tolka har de även utrymme att handla. Tolkar man som tjänsteman på ett visst sätt kommer man också att handla utefter denna tolkning.

Intervjuer) Bottom up- Street level bureaucracy:

Faktor: Inställning: Tjänstemäns inställning till en policy påverkar enligt vår valda teori implementeringen av denna policy. Vi vill därför i våra intervjuer undersöka våra respondents inställning till miljödiplomering.

- Indikator: Attityd: tjänstemannens vilja gentemot den policy som ska implementeras. Är attityden positiv är viljan därmed hög och tjänstemannen kommer att vara mer villig att implementera beslutet.
- Indikator: Prioritering: vart på prioriteringslistan en policy ligger indikerar på hur viktig den är i tjänstemannens ögon.

Faktor: Resurser: tillräckliga resurser är en förutsättning för att tjänstemän ska kunna implementera policys. Vi vill därför undersöka hur de upplever sig ha resurser nödvändiga för miljödiplomering.

- Indikator: Tid och finans: resurser utgörs av att ha den tid och det kapital som krävs för implementering och vi kommer därför i våra intervjuer undersöka hur verkställande tjänstemän anser sig ha detta till sitt förfogande.

Faktor: kunskap: kännedom och inblick om det som ska göras, dvs. om den policy som ska implementeras, är väsentligt för om implementeringen kommer att lyckas. Har tjänstemän låg kunskap om hur en policy fungerar kommer verkställandet av denna troligen inte bli lyckad.

- indikator: kunskapsbredd: kunskapsbredd handlar om hur mycket tjänstemannen faktiskt vet om det som ska implementeras. Vi vill i våra intervjuer undersöka hur mycket tjänstemännen på våra valda skolor vet om miljödiplomering.

Faktor: eldsjäl: en individ som kännetecknas som en eldsjäl är någon med stort engagemang och är enligt Kerstin Bartholdson en förutsättning för att verkställa miljömässiga ambitioner.

- indikator: engagemang: genom att ställa frågor i våra intervjuer letar vi efter personer med passion för miljöarbete som driver verkställandet av miljödiplomering framåt.

8 Metod och material

Nedan följer en beskrivning av vilka metoder vi har valt att göra.

8.1 Dokumentstudie

Studiet av texter används frekvent för att analysera samhällsproblem inom samhällsvetenskapen. Utformning av text och dokument har stor makt³⁰ och därför har vi valt att studera hur styrdokument för miljödiplomering är utformade för att söka hur denna utformning ämnar påverka mottagarna av styrdokumentet. Vi har använt oss av kvalitativ textanalys. Denna typ av analys görs när man vill ta fram något mer ur texten än summan av delarna. Man söker det som ligger “dolt under ytan”. Vi har analyserat kvalitativt genom att läsa dokumentet aktivt och ställa frågor till texten. Med dessa frågor kommer vi i vår studie att fånga in indikatorer på faktorer i våra teoretiska punkter som vidare kommer hjälpa oss att besvara vår *top down*-fråga.³¹

³⁰ Bergström & Boréus (2005) s. 12-13

³¹ Esaiasson (2012) s. 210-211

När man gör en kvalitativ textanalys finns vanligtvis två sätt att förhålla sig till svaren man får av texten. Man kan på förhand ha klassat in möjliga svar i kategorier, eller så låter man svaren på frågorna avgöras av det man hittar i sitt forskningsmaterial. Vi har använts oss av en textanalys där vi förhåller oss till på förhand utvalda indikatorer relevanta för vår studie och dessa har vi sökt efter i vårt insamlade material. Denna typ av förhållningssätt ställer stora krav på att analysverktyget lyfter fram det som är väsentligt för studien och ger svar på frågeställningen.³² Vi har pga. det lagt stor tyngd vid att utveckla ett välfungerande analysverktyg.

I vår *top down*-analys har vi analyserat styrdokumentet för miljödiplomering. Vi har analyserat dokumentet var för sig med utgångspunkt i deras rubriker och på så sätt tittat på hur dokumentet fyller sitt syfte utifrån de indikatorer som vi i vårt analysverktyg tagit fram på faktorerna *tydliga mål* och *handlingsutrymme*. Vi kommer att undersöka *detaljrikedom*, *formulering* av text samt att söka efter *vagheter* i dokumentet. Dessa faktorer är tagna från vårt teoriavsnitt som menar att faktorerna kan påverka hur dokumentets syfte möjliggörs.

8.3 Intervjuer

Vi har genom analys av intervjuer med verkställande tjänstemän på de skolor vi jämfört besvarat vår *bottom up*-fråga. Vi har använt oss av intervjuer med respondenter som vi har trott suttit inne med den information som vi har behövt i vår studie, därmed har vi använt oss av urvalstypen snöbollsmetoden när vi valt våra respondenter.³³

I vår *bottom up*-analys har vi kvalitativt analyserat texten i det material vi fick in tack vare våra intervjuer. Vi sökte efter en "övergripande känsla" som kunde kartlägga för oss hur tjänstemän ser på miljödiplomering. För att göra det sökte vi efter faktorerna *inställning*, *resurser*, *kunskap* och *eldsjälar* som är tagna ifrån vårt teoriavsnitt. Indikatorer på dessa faktorer är *attityd*, *prioritering*, *finans*, *tid* och *engagemang* vilka vi sökte efter i det material vi fick ifrån våra intervjuer. Utvalda faktorer har enligt *Street level bureaucracy*-teorin möjlighet att påverka utfallet av policy och det var det vi valde att undersöka i vår studie, därför har vi också utformat intervjufrågorna efter dessa faktorer.

³² Esaiasson (2012) s. 216-217

³³ Esaiasson (2012) s. 188-189

Vi har också genom våra frågor undersökt huruvida det finns eldsjälarna i verksamheten, utifrån Kerstin Bartholdsons teori. Vi söker i våra intervjuer en djupare förståelse för hur närbyråkraterna själva upplever miljöarbetet och därför har respondenterna själva fått formulera sina svar, vilket är typiskt för kvalitativa intervjuer.

Vi har genomfört en informantintervju med en miljöutredare på Miljöförvaltningen, som arbetar med att revidera miljödiplomering. Intervjun genomförde vi för att få information om vad miljödiplomering innebär och hur diplomeringsstatus bland skolorna i Göteborgs Stad såg ut. Denna intervju har varit utgångspunkt för vår studie och har givit oss material till vår *top down*-analys.

8.2 Reliabilitet och validitet

Kerstin Burell och Jan Axel Kalén skriver i sin bok “Metoder för undersökande arbete” att kvaliteten i datainsamlingen brukar anges i tillförlitlighet och användbarhet, reliabilitet och validitet. Reliabilitet innebär tillförlitlighet hos mätningssinstrumentet. I vårt fall är mätningssinstrumentet det analysverktyg vi formulerat för att utefter vårt teoretiska val besvara våra frågeställningar. Då analysverktyget består av indikatorer som fångar in våra teoretiska faktorer finns det en kausalitet mellan analysverktyget och våra frågeställningar, vilket gör det till ett tillförlitligt mätningssinstrument.³⁴

Validitet innebär värdet och användbarheten hos den data vi samlar in. Författarna ber oss som undersökande att fråga oss själva; “kommer vi få in de data som är representativa för vår frågeställning?” och “kommer vi att få in data som går att använda när vi gör vår analys och drar slutsatser?”. Svaret är enligt oss, på båda frågorna ja. De dokument vi har analyserat och sättet vi gjort det på samt de frågor vi ställt under våra intervjuer är direkt kopplat till vår frågeställning och vårt syfte med denna studie, vilket gör att vi kunnat dra slutsatser.³⁵

³⁴ Burell & Kylén (2003) s. 47-48

³⁵ Burell & Kylén (2003) s. 42-48

9 Urval och begränsningar

Materialet till delstudie ett har begränsats till Svensk Miljöbas då vi specifikt undersökte den tillgång till material som skolor använder sig av och den information dessa ger vid implementering.

Vi har i delstudie två gjort intervjuer med enhetschefer, vi anser dem spela en viktig roll för vår studie då de är sist i ledet att påverka om en skola är diplomerad eller inte. Vi hade som ambition att även intervjua annan skolpersonal för att få en bild av hur miljödiplomering uppfattas av dem och hur de anser att de kan påverka en diplomering. Det hade stärkt resultatet genom att ge vår studie ”mer kött på benen”. Vår första intervju genomfördes på den odiplomerade skolan där vi hoppades kunna samtala med fler i personal, men intresse för att närvara vid intervjun saknades. I och med detta kunde vi inte motivera intervjuer med fler i personalen på den diplomerade skolan då vi har gjort en jämförande studie och ville använda oss av likvärdigt material från båda skolorna.

10 Empiri

I det här avsnittet kommer vi att presentera vår empiriskt insamlade data. I den första delen presenteras våra utvalda styrdokument som tjänstemän är styrda av i miljödiplomeringsarbetet. I den andra delen kommer vi att presentera våra genomförda intervjuer.

10.1 Tillvägagångssätt

Delstudie 1: Materialet i denna studie består av sju omfattande styrdokument, vissa med tillhörande bilagor. Vi har gått igenom ett stort antal dokument berörande miljödiplomering och de sju utvalda dokumenten är de som är betydande för implementering. Vi har fått tillgång till dem genom en miljöutredare på Miljöförvaltningen, dokumenten går endast att få tag på genom inloggning och lösenord till Svensk Miljöbas hemsida.

Delstudie 2: Materialet som ligger till grund för delstudie två baseras på intervjuer med enhetschefer på skolor och miljöutredare på Miljöförvaltningen (i detta avsnitt presenteras endast intervjuer med skolorna då det är dem som är relevanta för studiens syfte). Vi har besökt våra

valda skolor och fört samtal med enhetschefer på ca en timme, samtalen har dokumenterats och sammanställts utefter vad vi funnit relevant för vår delstudie.

10.2 Styrdokument

Top down-empiri

Dokumentet nedan innehåller de riktlinjer som skolor ska följa för att kunna bli miljödiplomerade.

Dokument 1) Krav vid Stadsdelsdiplomeringskrav: Beskriver kortfattat i punktform vad som ska vara klart i tid till miljörevisionen.

Följande ska vara klart vid miljörevisionen:

- Miljökartläggning – lista över verksamhetens viktigaste miljöpåverkan
- Miljömål och åtgärder för att nå målen, skrivs in i verksamhetsplanen i Rapporten eller i separat dokument
- Avfallsredovisning – beskrivning av hur verksamheten sorterar sitt avfall
- Kemikalielista – verksamhetens kemikalier uppskrivna i lista och tillhörande säkerhetsdatablad har införskaffats
- Miljöenkät ska vara besvarad av miljöansvarig (enhetschef) och visa att ni uppfyller diplomeringskraven
- Miljöombud på enheten har utsetts med definierad roll, ansvar och befogenhet
- Miljöfrågor tas upp regelbundet i hela personalgruppen³⁶

Dokument 2) Miljökartläggning: Beskriver hur syftet med diplomeringskrav är att minska miljöpåverkan. Beskriver hur man kan starta; att låta personal fundera och diskutera vilka aktiviteter i verksamheten som har miljöpåverkan och att det ska sammanställas i en lista. Att man ska försöka få fram förbrukningsantal och att man vidare ska bedöma och rangordna aktiviteter efter vad som man anser påverkar miljön mest. Till detta rangordningssystem finns

³⁶ Diplomeringskrav

som komplement ett utformat formulär. Exempel på aktiviteter med miljöpåverkan ges och man uppmanas att redovisa vad man anser att man redan gör för minska miljöpåverkan.³⁷

Dokument 3) Kemikalieinstruktioner: *"Miljödiplomeringskrav: Verksamheten har en lista över samtliga kemikalier som används. För varje kemikalie ska finnas ett säkerhetsdatablad."* Detta dokument behandlar kemikalier och ber verksamheten fråga sig själv vilka kemikalier som faktiskt används och behövs och hur de förvaras (ger förslag till säker förvaring). Beskriver vad "kemikalier" faktiskt innebär, vad de finns i och att dessa ska dokumenteras i en bifogad "kemikalielista". I "kemikalielistan" ska också riskerna med kemikalierna dokumenteras. Ber verksamheten undersöka om det finns miljövänliga alternativ till befintliga kemikalier och hur man kan gå till väga för att göra det.³⁸

Dokument 4) Avfallsinstruktioner: *"Miljödiplomeringskrav: Verksamheten har en dokumenterad redovisning över hur avfallet sorteras"*. Detta dokument ber verksamheten, att innan man fyller i sin avfallsredovisning, tänka på: vilken typ av avfall man har. Hur kan man utöka sorteringsmöjligheterna (och beskriver hur man i så fall ska gå till väga; vilka man ska kontakta), hur man ska sortera och vem man ska kontakta om man är osäker. Dokumentet beskriver praktiska detaljer om hur man kan gå till väga i sorteringen; hur behållare av sortering ska se ut och att de ska vara skyltade för att reducera risk för osäkerhet. Till detta dokument finns en mall, en s.k. avfallsredovisning som beskriver hur man ska redovisa sin avfallshantering.³⁹

Dokument 5) Miljömål: *"Miljödiplomeringskrav: Verksamheten har antagit relevanta och uppföljningsbara miljömål för kommande år."* Detta dokument beskriver hur verksamheten ska gå till väga för att redovisa för hur man konkret avser arbeta för att uppnå sina uppsatta miljömål och beskriva hur det kommer leda till en minskad miljöpåverkan. Dokumentet beskriver hur man ska gå till väga för att driva miljöarbetet: sätta upp mål, sätta in en tydlig åtgärdsplan och sätta in ansvarig personal och sätta en tydlig tidspunkt för arbetet för att underlätta att det "hålls levande". Vidare beskrivs hur man ska tänka på vilka resurser, tid och pengar som behöver

³⁷ Miljökartläggning: instruktion och mall

³⁸ Kemikalieinstruktioner

³⁹ Avfallsinstruktioner

avsättas i budgeten för att målen ska kunna uppnås. Därefter ska en uppföljning göras och dokumentet beskriver hur denna görs på mest effektiva sätt.⁴⁰

Dokument 6) Instruktion för miljöenkäten: Detta dokument beskriver hur man ska gå till väga för att fylla i miljöenkäten, "checklistan", samt vad man kan tänka på vid osäkerheter och vem man kan vända sig till vid behov.⁴¹

Dokument 7)Handledning till miljöenkäten: Syftet med handledningen är att guida och förklara frågorna i miljöenkäten och alla 36 punkter med följdfrågor förklaras grundligt. Enkätens frågor ska vara uppfyllda till 75%.⁴²

10.3 Intervjuer

Bottom up-empiri

I intervjuerna med våra valda skolor varierar frågorna en aning beroende på om de riktar sig till den diplomerade eller den odiplomerade skolan, men är så lika till den grad som är möjligt.

Intervju med enhetschef på odiplomerad skola

Har ni varit diplomerade tidigare?

Skolan var diplomerad år 2001. Sedan dess har de varit odiplomerade men haft miljöombud och två hälsofrämjare.

Vad vet du om miljödiplomering?

Miljödiplomering handlar om att se helheten. Upphandling, transporter, städmaterial, läromedel, inne- och utemiljö ska i största möjliga mån vara miljövänligt. Skolans fastighetsservice sköts av en extern aktör och här krävs samverkan för att få ett övergripande miljöarbete där alla avdelningar är verksamma. Har studerat vissa miljödiplomeringsdokument, bl.a.

⁴⁰ Miljömålinstruktioner

⁴¹ Miljöenkätsinstruktioner

⁴² Miljöenkätshandledning

kemikalieinstruktionen, vilken de till viss del arbetar utefter. De flesta miljödiplomeringsdokumenten har man inte tagit del av.

Vad har du för tankar om miljödiplomering?

Ett prioriterat fokusområde på skolan är hälsa & rörelse: miljöfrågor ingår här och ett engagemang finns, enhetschefen ger intryck av att vilja komma till skott att på sikt lägga mer fokus på även miljö. En tanke är att personal tillsammans med elever ska kolla på ute- och inne miljö, främst för att nå en "tillfredsställande miljö" men detta bör automatiskt ge inslag av miljöförbättringar. Uttryck finns för viljan att elever och personal ska må bra och tillsammans arbeta med skolmiljön.

Tycker du att miljöarbete är viktigt/något som du prioriterar?

Skolan har prioriterade fokusområden. Dessa är språkutveckling, matematik och hälsa & rörelse. Troligtvis kommer dessa fokusområden inte att hämmas av miljödiplomering utan de olika fokusområdena väntas stödja varandra. Dock kommer miljödiplomering inte att prioriteras före de redan prioriterade fokusområdena.

Känns miljödiplomering som ett rimligt mål?

Ja, på sikt.

Anser du dig ha tid att integrera miljöarbete i den dagliga verksamheten?

En åsikt som enligt enhetschefen delas med lärarna på skolan är att det alltid är många uppgifter utöver undervisning som hamnar i skolans knä. Ibland blir uppgifterna för många att driva och engagemanget går upp och ned likt en bergochdalbana, men glädje återfinns i att göra saker till mån för miljön, t ex de odlingsbänkar som finns på skolgården.

Anser du dig ha resurser till att integrera miljöarbete i den dagliga verksamheten?

Skolan har en budget att ta ifrån och man räknar med att kunna genomföra en miljödiplomering. Enhetschefen menar och att det handlar om hur man gör, allt behöver inte kosta.

Anser du att verksamheten är miljövänlig?

Trots att man just nu inte aktivt arbetar med miljödiplomerings så jobbar man med hälsa och rörelse till stor grad. Man ser att medvetenheten har ökat i verksamheten och värderar detta som en viktig del i arbetet mot en mer miljövänlig verksamhet där det fortfarande finns saker som kan förbättras.

Vad tror du att övrig personal har för inställning till miljöarbete?

Enhetschefens uppfattning är att personalen bitvis känner sig tyngd av stor arbetsbörda. Drivet för miljöarbetet känns komma mer utifrån genom riktlinjer från Göteborgs Stad och olika miljöprojekt. Tidigare fanns en miljöombudsman med stort engagemang för miljöarbetet men pga. hög arbetsbelastning är denna position nu på vakans. Miljöarbetet uppfattas knutet till individer och upplevdes större för några år sedan, men minskade då denna personal lämnade skolan. Miljöarbetet har pga. detta blivit lidande.

Finns det någon eldsjäl i personalen?

Enhetschefen lyfter fram vikten av eldsjälarna för ett drivet miljöarbete. Tidigare fanns individer som uppfattades som eldsjälarna och deras utträde från verksamheten har haft påverkan på hur miljöarbetet har fortgått. Man har tidigare haft två miljöombudsmän men då en gick i pension ökade arbetsbördan för kvarvarande miljöombudsmannen till den gräns att denne valde att avsäga sig positionen, idag är personen i sig hälsofrämjare som arbetar mot personalens välmående.

Är du/någon i personalen medlem i någon organisation som arbetar för miljön?

Enhetschefen vi talade med är medlem i Fältbiologerna och är även "gammal scout". Det finns fler "gamla scouter" med miljöintresse bland personalen.

Intervju med enhetschef på diplomerad skola

- Hur länge har ni varit miljödiplomerade?

Skolan har varit miljödiplomerad sedan 2011.

- Vad vet du om miljödiplomering?

Enhetschefen har tagit del av alla dokument och har koll på vad det är som behöver göras för att nå en diplomering. Miljödiplomeringspärmen finns tillgänglig på kontoret.

- Vad har du för tankar om miljödiplomering?

Enhetschefen ser miljödiplomering som något viktigt och som en obligatorisk del i verksamheten. Eftersom Göteborgs Stad valt att arbeta på detta sätt bör man som verksamhet bidra till arbetet för att göra det kraftfullt. Diplomeringen uppfattas ge "en spark i baken" för miljöarbete och är också ett bra sätt att marknadsföra sig på.

- Tycker du att miljöarbete är viktigt/något som du prioriterar?

Enhetschefen menar att miljöarbetet är en del i läroplanen och ska därför vara en självklar del i verksamheten. Trots att det från stadsdelsnämnden meddelats att det uttryckligen inte är ett måste att vara omdiplomerade i år så ser enhetschefen vikten i att uppehålla diplomeringen.

- Anser du dig ha tid att integrera miljöarbete i den dagliga verksamheten?

Eftersom det ingår i läroplanen att jobba med miljön ska det ingå i den dagliga verksamheten. Dock kan man välja hur mycket man vill göra utöver diplomeringens krav och just nu har man gjort ett medvetet val om att göra "endast" det som krävs för att bli diplomerad.

- Anser du dig ha resurser till att integrera miljöarbete i den dagliga verksamheten?

Det handlar om att organisera och prioritera ekonomin på ett sådan sätt att tillräckligt kapital avsatt för miljödiplomering, vilket man gör. Just nu har man en miljöombudsman i vaktmästaren som aktivt jobbar med det praktiska i diplomeringen. Tidigare hade man ännu en ombudsman men pga. av ekonomiska omständigheter har denna fått ta andra uppgifter. Enhetschefen har istället gått in och tagit sig an vissa av dessa uppgifter. Det finns en medvetenhet om att tid hade kunnat vinnas om man inte omdiplomerat sig men man anser sig kunna lägga den tid som krävs utan att det hämmar andra uppgifter.

- Anser du att verksamheten är miljövänlig?

Enhetschefen har blandade känslor. Verksamheten når upp till kraven men mer kan alltid göras. Verksamheten arbetar mer med miljön än vad som visas i diplomeringsdelen då miljödiplomeringsdelen inte är anpassad efter olika verksamheter. För skolans del innebär det att diplomeringsdelen missar utlärningsdelen gentemot eleverna och vikten det har för det fortsatta miljöarbetet.

- Vad tror du att övriga personalens inställning till miljödiplomering är?

Enhetschefen ser en bra och jämn attityd mot miljöarbetet och tror det kan vara tack vare det integrerade miljöarbetet som finns som resultat av miljödiplomeringen. Det leder till att personal ser miljöarbetet som en del i den dagliga verksamheten.

- Finns det någon eldsjäl i personalen?

Det finns ett jämt engagerat intresse bland personalen och miljöarbetet är inte knutet till en individ utan är mer någonting som "sitter i väggarna" i skolan. Enhetschefen ser sin personal som generellt engagerade personer vilket reflekterar på miljöarbetet.

- Är du/någon i personalen medlem i någon organisation som arbetar för miljön?

Bland personalen finns det flera som är medlemmar i organisationer med ett engagemang i samhällsfrågor.

11 Analys

Nedan följer våra analyser.

11.1 Top down-analys: Styrdokument

Vi kommer i detta avsnitt att genomföra en analys av våra valda styrdokument utifrån vår valda *top down*-teori: Sabatier och Mazamanians sex punkter för en vertikal styrning. Som tidigare nämnts har vi avgränsat oss till punkt ett och tre och analyserat dessa punkter var för sig. Vad vi koncentrerat oss på är på vilket sätt vi ser att de teoretiska punkterna kan påverka tjänstemännens möjligheter till att implementera en miljödiplomering genom måltydighet och möjlighet till handlingsutrymme i våra dokument. Det är denna styrning som implementerande tjänstemän på

våra skolor (vi kommer vidare i analysen benämna dem som "skolpersonal") förhåller sig till när de ska miljödiplomerad. Denna *top down* analys kommer inte säga något om varför det finns skillnader mellan våra valda skolor: varför en är miljödiplomerad och en inte. Denna analys säger däremot något om möjlighet till handlingsutrymme och påverkan av målförståelse. Det kommer vara en viktig aspekt att ha med sig i vår i vår *bottom up*-analys där vi undersökt skolpersonalens syn på miljödiplomering, då *top down*-aspekterna kan påverka denna syn. Sabatier och Mazmanian menar i sina teoretiska punkter att detaljrikedom och måltydlighet leder till minskat tolkningsutrymme och därmed minskat handlingsutrymme för tjänstemän. Detaljrikedom och tydlig målformulering leder enligt dessa teoretiker därmed till en implementering som verkställs enligt beslutsfattares önskan.

Dokument 1 behandlar diplomeringskrav. Kraven är uppstakade i punktform vilket ger ett rent och lättläst dokument för implementerande skolpersonal. Det är en detaljerad översikt steg för steg av vad våra skolor behöver uppnå för att lyckas med diplomeringen. Formuleringen av dokumentet lämnar inget åt slumpen, då man koncist beskriver målen med miljödiplomering, vilket betyder att berörd personal som arbetar på skolorna inte behöver tolka sig till vad det är man ska uppnå i praktiken. Det leder till att dokumentet begränsar personalens handlingsutrymme, då man för att kunna bli diplomerad måste uppfylla de olika miljöstegen. Utifrån vårt analysverktyg upplever vi att det inte finns utrymme för tolkningssvårigheter i det här dokumentet, och detta förhindrar att skolpersonal arbetar med diplomering utefter eget tycke.

Dokument 2 behandlar miljökartläggning. Formuleringen av syftet med miljökartläggningen är tydligt och det står klart vad dokumentet vill att man ska åstadkomma för att förbättra miljöarbetet. Vidare går dokumentet in på hur kartläggning ska genomföras och här brister dokumentet i detaljrikedom. Begreppet förbrukningstal tas upp utan att förklaras och utan någon vägledning för hur skolpersonalen ska ta fram dem vilket kan tänkas behövas då all personal inte kan antas ha denna kunskap på förhand. Pga. avsaknaden av detaljer uppstår en vaghet i dokumentet angående hur man ska ta fram förbrukningstal. Denna vaghet kan leda till tolkningsutrymme och därmed handlingsutrymme vilket vidare kan leda till bristande måluppfyllelse, därmed kan dokumentet på denna punkt snarare stjälpa verksamhetens miljöarbete. Detaljrikedom är enligt vårt analysverktyg en nödvändighet för att skolpersonal ska

ha möjlighet att verkställa miljödiplomeringen och då det inte ges tillräcklig kunskap angående hur man ska gå till väga i dokumentet finns risk att diplomeringen blir lidande.

Dokument 3 behandlar kemikalieinstruktioner. Dokumentet formulerar en tydlig handlingskedja över hur man på skolor ska sammanställa en kemikalielista. I dokumentet finns en detaljerad beskrivning över hur skolpersonalen ska gå tillväga för att sammanställa en kemikalielista som stämmer överens med kraven som miljödiplomering ställer. Detta gör att dokumentet inte lämnar något handlingsutrymme för personalen på skolan att avvika från styrdokumentet, och handla efter eget tycke. Enligt vårt analysverktyg gör det att dokumentets formulering motverkar personalens möjligheter till tolkningsutrymme och ökar därmed chansen till att miljödiplomering verkställs som ämnats med dokumentet. Dokumentet styr med andra ord uppbackat av sin detaljrikhet mot måluppfyllelse eftersom skolpersonalen får tydliga instruktioner om hur de ska göra och vad som ska tas med i en kemikalielista.

Dokument 4 behandlar avfallsinstruktioner. Dokumentet är tydligt formulerat och täcker upp för många eventuella oklarheter som personalen skulle kunna stöta på under implementeringens gång. Dokumentet är detaljrikt då det går in på hur handlingar i praktiken ska genomföras. I vissa avseenden används "luddiga" begrepp där personalen automatiskt antas tolka på eget initiativ, t ex så förklaras inte begreppet "funktionella behållare". Det gör att skolpersonalen ska skaffa funktionella behållare för avfallet men vad "funktionella behållare" är förmodas tolkas utifrån skolpersonalens egna preferenser. På så sätt lämnas litet, men ett visst handlingsutrymme för egna initiativ. Enligt vårt analysverktyg kan handlingsutrymme för skolpersonalen leda till brister i måluppfyllelsen. Här är frågan dock till vilken grad det påverkar måluppfyllelsen då detta endast är en mindre detalj. Fortfarande tas "funktionella behållare" upp i dokumentet, och bör därmed ha betydelse.

Dokument 5 behandlar miljömål. Dokumentet visar detaljerat den process man som skola ska arbeta utefter med uppsatta miljömål för att uppnå dessa på mest effektiva sätt. Vagheter i dokumentet ligger i hur processen ska se ut när skolpersonalen ska ta fram sina miljömål. Här ger dokumentet ett stort handlingsutrymme till skolpersonalen då det endast beskrivs att miljömål ska finnas på skolan, det finns inga riktlinjer till hur dessa ska se ut. Det kan göra det svårare för skolor att leva upp till kraven. Tydliga mål är enligt oss, utifrån vårt analysverktyg, en viktig faktor för korrekt implementering av miljödiplomering och vi finner att dokumentet

inte ger den tydlighet om vilka miljömål som är relevanta för att skolpersonalen ska förstå vad som krävs för att uppnå diplomeringen.

Dokument 6 behandlar instruktioner för miljöenkäten. Dokumentets utformning är tydligt formulerat med vilken teoretisk kunskap om miljön som krävs av skolpersonalen på olika områden i verksamheten för att bli godkänd. Formuleringen täcker upp för eventuella oklarheter som kan förekomma i ifyllnaden av enkäten. Det finns en struktur som är lätt att överskåda och detaljrikedomen styrker dokumentets syfte och lämnar litet handlingsutrymme till skolpersonalen. Vagheten skulle kunna ses i det faktum att personalen i enkäten själva emellanåt behöver ta ställning till vilka frågor som är relevanta för skolverksamheten, och det finns därmed visst utrymme för individuell tolkning. Utifrån vårt analysverktyg drar vi slutsatsen att det kan uppstå en skillnad i tolkning mellan skolor vilket skulle kunna leda till olika resultat.

Dokument 7 behandlar handledning för miljöenkäten. Dokumentet beskriver tydligt och detaljrikt fråga för fråga hur skolpersonal ska gå till väga när de ska fylla i miljöenkäten, vilket betyder att man säkerställer att personalen har den förståelse som krävs för ifyllnad av enkäten, vilket enligt faktorerna i vårt analysverktyg styr mot måluppfyllelse. Formuleringarna är för det mesta precisa och användbara i detta förklarande dokument men det händer att användaren stöter på vagheter i form av uttryck som t.ex. "relevant lagstiftning", utan att närmare förklara vad relevant lagstiftning innebär. Denna typ av formulering kan försvåra måluppfyllelsen då betydelsen av "relevant lagstiftning" kan tolkas individuellt av personalen på skolan. För att bli godkänd på miljöenkäten krävs att 75% av svaren på de frågor som är relevanta för den egna verksamheten är godkända. Att endast 75% ska vara godkända ger ett visst svängrum att "välja" ut frågor man kan svara på. Enligt vårt analysverktyg kan dessa möjligheter till handlingsutrymme för skolpersonalen påverka måluppfyllelsen av miljödiplomering.

11.2 Sammanfattning

Efter att ha analyserat dokumenten var för sig kommer vi nu att dra några övergripande tankar om hur utformning av dokumenten kan påverka möjligheten till målförståelse och handlingsutrymme för personalen på de skolor som ska implementera miljödiplomering. Dessa faktorer kan som tidigare nämnts i vår teori av Sabatier och Mazmanian påverka skolpersonalens

möjligheter till miljödiplomering vilket är en viktig aspekt att ha med i vår *bottom up*-analys, där vi kommer undersöka varför skillnader mellan våra valda skolor finns.

Dokumentet är övergripande detaljerade och tydligt formulerade vilket tyder på att skolpersonalen inte ges handlingsutrymme i någon större grad. Ska man analysera detta vidare bör det betyda att personalen är bunden till att göra det som står i dokumentet om man vill uppnå målen med miljödiplomering. Vi anser att dokumentet inte ger tillräckligt stort handlingsutrymme för att det skulle vara en enskild anledning till att vissa skolor diplomas medan andra skolor misslyckas. Våra analyserade tankar stödjer vi på Sabatier och Mazmanians punkt tre: *implementeringsprocessen bör vara rättsligt strukturerad på ett sådant sätt att möjligheterna för efterlevnad för både tillämpare och målgrupper ökar*. Det minimerade handlingsutrymmet i vårt fall med personal på två olika skolor ökar därmed chansen till lyckad tillämpning av miljödiplomering enligt Sabatier och Mazmanian, då dokumentet styr skolpersonalen mot måluppfyllelse.

Formuleringarna av målen i dokumentet är enligt oss så pass tydliga att möjligheten till individuell tolkning av målen inte bör påverka anledning till att vissa skolor är diplomerade och andra inte. Risken med att målen skulle kunna misstolkas såpass att en miljödiplomering kan misslyckas ser vi inte som ett möjligt utfall. Dokumentet är väl utarbetade efter Sabatier och Mazmanians punkt ett: *klara och entydiga mål för att verkställande närbyråkrater ska kunna sätta in lämpliga åtgärder för att nå de politiskt uppsatta målen och minimera risk för misstolkning*. Det är också denna punkt som vi stödjer vårt ovan förda resonemang på.

Sammantaget indikerar vår gjorda *top down*-analys på att skolpersonal utefter styrdokumentet ges tillräckligt tydliga instruktioner och litet handlingsutrymme, vilket enligt våra valda teoretiska punkter styr mot lyckad implementering. Vi ser där med att styrdokumentet i mindre utsträckning påverkar det faktum att det finns skillnader mellan våra valda skolor gällande miljödiplomering. Visst handlingsutrymme ges i att checklistan endast behöver vara uppfylld till 75%, man har här viss "chans" att välja bort vissa frågor och på så vis "mörka" områden som känns svåra att nå upp till. Hade styrdokumentet visat sig vara svåra att tyda och på så vis gett rum för tolkningsutrymme hade det kunnat påverka tjänstemännens möjlighet till påverkan av implementering.

Vi har i vår analys funnit viss grad av handlingsutrymme i form av vagheter i texten men inte så stort att vi kan säkerställa att det påverkar om en diplomeringskommission kommer att ske. Till detta lilla handlingsutrymme som ges i styrdokumentet tillkommer dock handlingsutrymme i det faktum att miljödiplomeringskommission inte är ett tvingande beslut. Denna medvetenhet öppnar upp för en *bottom up*-analys för att undersöka om anledning till skillnader kan ligga på tjänstemannanivå. Vi kommer att undersöka skolpersonalens tankar om miljödiplomeringskommission för att finna indikatorer som kan ge svar på varför skillnader förekommer.

11.3 Bottom up-analys: Intervjuer

Utefter svaren i våra intervjuer har vi utifrån vårt analysverktyg analyserat dessa. Det har vi gjort genom att ställa upp faktorerna med dess tillhörande indikatorer var för sig.

Faktor: inställning. Indikatorer: attityd och prioritering.

Odiplomerad skola: attityden hos enhetschefen på den odiplomerade skolan upplevs mestadels som positivt men beskrivs av henne själv som "en bergochdalbana". En vilja att så småningom lägga ned mer fokus på att utveckla miljöarbetet uttrycks men det är med andra ord något som är aktuellt i dagsläget utan ses som en framtidsfråga. Det tyder vi som att det finns en god inställning till miljödiplomeringskommission, men genom att skjuta diplomeringskommissionen på framtiden ger enhetschefen intryck av att det finns andra prioriteringsområden som väger tyngre. Det varierande engagemanget hos enhetschefen tror vi dock kan vara en faktor till att vi upplever miljöarbetet på skolan trögstartat. Trots att en miljödiplomeringskommission inte anses hämmande för de andra prioriteringsområdena så kvarstår det faktum att skolan är odiplomerad. Då det redan finns flera prioriteringsområden på skolan finns enligt enhetschefen en känsla hos personalen och henne själv om att "ännu en sak i skolan knä, utöver undervisningen". Det påvisar att miljödiplomeringsarbetet inte är prioriterat, utan upplevs till viss del som en mödosam extrauppgift, vilket visar på splittring av fokus i verksamheten där miljödiplomeringskommissionen hamnar i bakgrunden. Enligt enhetschefen är verksamheten till viss del miljövänlig, trots att kraven för miljödiplomeringskommission inte är uppnådda. Stolthet finns över det miljöarbete som redan finns i verksamheten, och det tror vi tyder på att man just nu inte heller har ambitionen att nå upp till miljödiplomeringskommission. Här kan vi se att bristande vilja stärker det demokratiska dilemma där tjänstemän utifrån egna preferenser inte implementerar som politiskt ämnat.

Diplomerad skola: attityden hos enhetschefen på den diplomerade skolan upplevs som starkt positiv: miljöarbetet anses vara en viktig och obligatorisk del i verksamheten och miljödiplomeringen upplevs ge detta arbete en "spark i baken". Enhetschefen uttrycker vikten av att nå upp till Göteborgs Stads miljöarbetsönskan för att bidra och stärka det arbete som är önskat. Här kan vi se att positiv attityd hos tjänstemän bidrar till att miljödiplomering implementeras som politiskt ämnat och är därmed en faktor som motverkar det demokratiproblem som kan uppstå när tjänstemäns attityd påverkar utfallet av en policy. Det kan vi knyta an till det demokratiproblem som uppstår när skolan inte genomför de politiska önskingar som finns. Vi ser också att det faktum att personalen ser miljöarbete som en självklar del i skolverksamheten leder till att miljöarbetet har samma prioritering som andra undervisningsområden, detta betyder att miljön inte blir lidande av andra fokus.

Faktor: resurser. Indikatorer: tid och finans

Odiplomerad skola: Enhetschefen på skolan uppfattar tiden för diplomering som knapp, det gäller både personalens och hennes egen arbetstid. Det tyder åter på att det finns andra områden som man väljer att lägga sin tid på och som anses vara viktigare än miljödiplomeringsarbetet. Vi upplever utifrån intervjun att skolan anser sig ha ont om tid. Det tror vi kan vara en konsekvens av att skolan inte har ett integrerat miljöarbete och inte gjort det till en självklar del i arbetet vilket vidare leder till att miljöarbete upplevs som en betungande extrauppgift utöver undervisningen. När det kommer till den finansiella delen säger enhetschefen sig ha de resurser som krävs trots att hon pekar på att allt inte behöver vara ekonomiskt påfrestande. Utifrån det ser vi att resurser verkar finnas att tillgå, men detta till trots så har skolan valt att skjuta miljödiplomeringsarbetet framför sig. Dock kan det tilläggas att enhetschefen som nämnts inte är helt insatt i hur miljödiplomeringsarbetet ska genomföras, vilket kan betyda att hon inte är helt medveten om vad det kommer att kosta.

Diplomerad skola: Enhetschefen uppfattar miljöarbetet som en självklar och integrerad del i skolans arbetsuppgifter eftersom det är en del i läroplanen och på så sätt skaffar man sig tid till arbetet. Hon pekar själv på att man i dagsläget har mindre tid man kan råda över själva vilket beror på satsningar i andra ämnen. Därför tar man sig inte tid att göra något extra utöver de minimikrav som diplomeringen ställer utan ser endast till att man når upp till kraven, vilket vi upplever tyda på att tid som faktor inte bromsar miljödiplomeringen. Man har tidigare haft två

miljöombudsmän men enhetschefen har pga. dagens ekonomiska läge valt att ge ena miljöombudsmannen andra sysslor och försöker själv gå in och stötta miljöarbetet. Vi upplever hennes sätt att organisera fram denna ekonomiska lösning som ett tecken på att det går att uppehålla miljödiplomeringen trots att det finansiella tillståndet varierar.

Faktor: kunskap. Indikator: kunskapsbredd.

Odiplomerad skola: Enhetschefen har viss kunskap om diplomeringsarbetet trots att hon inte tagit del av alla dokument. Att hon saknar den kunskapsbredd som krävs går att härleda till att hon inte har tagit del av dokumenten och det är en naturlig faktor som bidrar till att skolan ännu inte är diplomerad. Vi upplever inte att enhetschefen har en sådan okunskap om miljödiplomering att det är anledningen till att man inte är diplomerad men hade hon tagit del av alla dokument tror vi att arbetet inte hade behövt vara så trögstartat som vi upplever att det är i nuläget, utan hade kunnat "smygstartas" igång. Vår tanke är att "många bäckar små" så småningom hade kunnat leda till att en diplomering känns som ett mer lättillgängligt mål.

Diplomerad skola: Enhetschefen har tagit del av alla dokument och är medveten om vilka handlingar som krävs för att en skola ska nå upp till en diplomering. Hon besitter den kunskapsbredd som krävs, och det upplever vi som en faktor till att miljöarbetet är väl integrerat och en lyckad miljödiplomering är implementerad. Enhetschefen talar vidare om att miljöarbetet ständigt kan förbättras och att mänskligheten i sig är "icke-miljövänlig" och detta tycker vi tyder på en generell miljömedvetenhet. Tecken på kunskap och medvetenhet är också att enhetschefen riktar en viss kritik mot miljödiplomeringen då hon anser att den missar att belysa hur viktigt det är att lära barnen att ta hand om miljön och den påverkan det kommer ha för framtiden.

Faktor: eldsjäl. Indikatorer: engagemang.

Odiplomerad skola: Enhetschefen lyfter vikten av att det finns eldsjälar i verksamheten som driver på arbetet. Hon upplevde sig ha en eldsjäl i verksamheten tidigare, men då denne inte längre har kvar positionen som miljöombudsman har arbetet avstannat. Det kan vi härleda direkt till vår teori om eldsjälar och dess betydelse för miljömässiga ambitioner. Engagemanget hos nuvarande personal upplevs inte som så stort att eldsjäl är rätt begrepp att använda. Vi upplever därmed att miljöarbetet på denna skola var beroende av de eldsjälar som förut drev det. Bland dagens personal finns det f.d. scouter som enhetschefen upplever har ett intresse för miljön. Då

dessas inte driver på miljöarbetet i sin yrkesroll upplever inte vi dem som eldsjälar, dessutom verkar inte organisationsaktivitet vara en faktor som är tillräcklig för att man ska vara en eldsjäl.

Diplomerad skola: Enhetschefen upplever att intresset för miljöarbetet “sitter i väggarna” i verksamheten, och är därmed inte knutet till en individ. Miljöarbetet har utvecklats till “så gör vi här” och engagemanget hos personalen uppfattas som överlag jämt. Utifrån det intryck som enhetschefen gav oss under intervjun upplever vi henne som en drivande individ som mycket väl kan upplevas som en eldsjäl, även om det inte är hennes egna ord. Vi tror att miljöarbetet på skolan är starkt knutet till henne och hennes självklara syn på att miljöarbetet ska finnas med i den dagliga verksamheten samtidigt som hon vill leva upp till Göteborgs Stads önskan. Enhetschefen visar en medvetenhet då hennes önskan är att miljödiplomering ska anpassas mer efter olika verksamheter så att fler miljöfaktorer kan lyftas fram och utvärderas. Vi ser detta som ett uttryck av stort engagemang.

11.4 Sammanfattning

Denna sammanfattning har gjorts av våra teoretiska faktorer. De tre första knyter an till Lipskys *Street level bureaucracy*. Vår sista faktor är anknuten till Bartholdssons begrepp eldsjälar.

Inställning: Utifrån våra två intervjuer och analyser av dessa kan vi konstatera att inställningen hos tjänstemän är av stor vikt. En positiv inställning hos den ena skolan har gjort att man har lyckats med en implementering av miljöarbetet och uppnått en diplomering. Hos den andra skolan upplever vi engagemanget som mindre och inte lika konstant, denna skolan är inte heller diplomerad och vi tror att detta kan bero på att man inte ser det som lika viktigt utan andra prioriteringar finns. Miljöarbetet har på denna skola inte samma självklara plats i det dagliga arbetet.

Resurser: Vi tror att inställning även påverkar upplevda resurser. Båda skolorna anser sig ha de finansiella resurser som krävs. Den skolan som är diplomerad anser sig dock ha mer tid att ägna åt miljöarbetet. Vi tror att det beror på att miljöarbetet är integrerat i verksamheten och tid redan finns åsidosatt i detta syfte. Den odiplomerade skolan upplever sig inte ha samma tid och vi tror att det beror på att man inte anser miljöarbetet som grundläggande i skolverksamheten utan snarare som “ännu en uppgift som hamnar i skolans knä”.

Kunskap: Enhetschefen på den diplomerade skolan har de kunskaper som krävs och har satt sig in i alla dokument. Detta leder till att hon vet vad verksamheten behöver uppnå för att behålla sin diplomering och kan därmed "guida" arbetet. Enhetschefen på den odiplomerade skolan saknar den kunskap som krävs då hon inte tagit del av all den information som finns tillgänglig. Hon vet inte vilka åtgärder som krävs och kan därför inte bidra till att verksamheten ska bli diplomerad i dagsläget. Återigen finns inställning att skymta som en påverkande faktor då vi tror att om intresset finns, så sätter man sig in i de dokument som finns och på så vis skaffar sig den kunskapsbredd som krävs.

Eldsjäl: Enhetschefen på den odiplomerade skolan kan se att miljöarbetet är starkt knutet till individers intresse och arbetet har fortgått samt avstannat med eldsjälar som kommit och gått. Enhetschefen på den diplomerade skolan har svårare att se en koppling mellan miljöarbete och eldsjälar och menar att miljöarbetet sitter i väggarna på verksamheten. Vi tror dock att miljödiplomeringsarbetet är starkt kopplat till henne och hennes pådrivande miljömedvetenhet. Utifrån detta tror vi att eldsjälar är viktigt för miljöarbetet då det måste finnas någon som driver på arbetet och ser till att det inte avstannar. Detta är av yttersta vikt angående miljödiplomering som kräver ett ständigt arbete genom sitt årliga krav av omdiplomerering.

Utöver dessa teoretiska faktorer anser vi att en analytisk aspekt värd att nämna ligger i det faktum att så litet intresse fanns hos den odiplomerade skolans övriga personal att delta i ett samtal om miljödiplomerering. Vår tankegång om detta faktum knyter vi till enhetschefens resonering kring "många saker i skolans knä", och vi kände att vårt besök på skolan kanske sågs som en "jobb" extrauppgift att pressa in det dagliga schemat. Detta upplever vi som indikationer på miljödiplomeringsstatus på skolan, som av enhetschefen uttalat inte i nuläget är aktuell. På den diplomerade skolan möttes vi av intresserad personal som ville delta i vårt samtal med enhetschefen, och detta ser vi som en indikator på ett miljöarbete som är integrerat och något som övrig personal är involverad i.

12 Slutsats

Fråga 1: Hur påverkar styrdokumentet tjänstemännens möjlighet till miljödiplomering?

Vi ser att styrdokumentet påverkar tjänstemännens möjlighet till miljödiplomering positivt. Genom tydligt formulerade dokument kan vi utläsa att måluppfyllelsen gynnas utav dokumenten med dess detaljrikedom och formulering. Dokumenten binder skolpersonal till att implementera den miljödiplomering som dokumenten syftar till. Vi kan dock utläsa att det finns vagheter i dokumenten som leder till ett visst handlingsutrymme för implementerande skolpersonal, detta skulle kunna vara en bidragande faktor till bristande måluppfyllelse, men inte en enskild anledning. Enligt Mazmanian och Sabatiers punkter så är styrdokumentet utformade på ett sätt som ska leda till en lyckad, demokratiskt legitim implementering. Ensidigt sett, från denna teoretiska synvinkel, borde därmed miljödiplomering i högre grad vara implementerad i fler skolor då vi ser dokumenten som hjälpsamma till implementering.

Fråga 2: Vilka faktorer påverkar tjänstemän vid implementering av miljödiplomering?

Genom att undersöka indikatorerna attityd och prioritering hos verkställande tjänstemän har vi sett att inställning hos tjänstemän är den faktor som har störst påverkan på implementering av miljödiplomering. Inställning har vi upptäckt genomsyrar alla de faktorer som vi tar upp i vår studie. Det resultatet vi har fått i denna delstudie ligger i linje med Lipskys teori. Därmed är Lipskys tankar om hur tjänstemannabeteende kan leda till bristande demokratisk uppfyllelse relevanta att ta i beaktning. En motvillig enhetschef kan med andra ord motverka folkvalda policys, vilket vi skulle vilja benämna som ett demokratiskt dilemma.

13 Slutdiskussion

Vi har i denna jämförande studie undersökt en miljödiplomerad skola och en odiplomerad skola utifrån implementeringsteoretiska faktorer. Det är två skolor varav en har uppfyllt Göteborgs Stads önskan om att skolor ska vara miljödiplomerade. Denna önskan ingår i Göteborgs Stads

vision om att ligga i framkant med miljöarbetet. Att alla skolor inte har implementerat miljödiplomering är tecken på ett demokratiskt dilemma i relationen mellan tjänstemän och politiker, vilket är en vertikal diskussion som våra valda teoretiker för från varsitt håll. Den formella styrkedjan, som Sabatier och Mazmanian talar om, säger att tjänstemän ska verkställa politiska beslut så som beslutsfattarna ämnat. Dock har implementeringsforskning visat på att det i praktiken inte alltid är vad som sker och Lipsky lyfter fram att tjänstemän har ett visst handlingsutrymme inom ramarna av politiska beslut att påverka utfallet. Utefter resultatet i denna studie kan vi se att så är fallet. Rothstein benämner detta som "*demokratins svarta håll*" men efter att ha genomfört denna studie skulle vi vilja vara mer försiktiga med benämna fenomenet som ett svart håll, utan snarare som en nyanserad gråzon. Tjänstemän står närmast den verksamhet där beslut ska implementeras och det finns flera sidor att se konsekvenserna av en policy ifrån. Som närbyråkrat i en verksamhet har tjänstemän bättre möjlighet att få rätt intryck av de behov som brukarna av den egna verksamheten har och har därmed möjlighet att tillgodose dessa. Samtidigt är politiker valda av folket för att förvalta statsmakten som utlovat, och tjänstemän har inte behörighet att ändra ett beslut taget av folket.

I vår studie har vi två skolor på varsin sida av detta dilemma. Den ena skolan är diplomerad och uppfyller där med de folkvalda politikernas önskan. Det är demokratiskt legitimt. Den andra skolan är odiplomerad och uppfyller där med inte de folkvalda politikernas önskan. Demokratiskt sett är det inte legitimt men frågan är om detta kan dömas ut utan närmare eftertanke. Måste tjänstemäns handlingsutrymme leda till negativa följder? Miljödiplomering som policy är inte ett tvingande beslut och som enhetschefen på vår odiplomerade skola upplever det finns det andra områden att prioritera utifrån elevernas behov. Enhetschefen vet om att på skolan går elever som är nya med svenska språket, därför har fokus och resurser hamnat på elevernas språkutveckling. Ett möjligt scenario skulle utifrån Sabatier och Mazmanians teori kunna vara att det brister exempelvis i läroplanen, som kanske ger ett alltför stort handlingsutrymme till enhetschefen där hon möjligen själv kan välja vad hon anser viktigt för verksamheten utifrån egna preferenser och därmed ignorerar den demokratiska önskan som kommer från Göteborgs Stad. Behovet av språkutveckling är tydligt för enhetschefen som är bekant med verksamheten, men för en politiker som ser skolverksamheten ur en generell vinkel och som har som mål att uppfylla policyn kan det vara problematiskt att ta hänsyn till olika skolors individuella behov. Tjänstemän i verksamheter besitter enligt Lipskys teori expertkunskap på sitt yrkesområde och ett visst

handlingsutrymme för dessa tjänstemän kan på många sätt gynna verksamheten samtidigt som deras möjligheter att forma policys kan missgynna demokratiska beslut. Vi har genom vår studie förstått att miljödiplomerings inte upplevs som en omöjlighet, vi har sett att en stor faktor till att den skola som inte är diplomerad är inställningen till denna policy. Med rätt inställning har den diplomerade skolan, som just nu har knappa resurser finansiellt och tidsmässigt, implementerat en lyckad diplomerings.

Vi kan konstatera att det finns två sidor av varje mynt, och man måste vända på myntet för att få en helhetsbild.

14 Problem på vägen och framtida forskning

Vi har under studiens gång insett det symboliska värde som miljöarbetet innebär. Att arbeta med miljön är något som har hög status, och att säga att man inte vill arbeta med miljön upplevs av många som socialt "inte okej". Vi vill därför dela med oss av medvetenheten om att vissa svar vi fått i intervjuer kan vara svar som man vill ge snarare än svar som är fullständigt verklighetsförankrade.

Vi vill även dela med oss av medvetenheten om att studiens resultat inte behöver vara representativt för hela Norra Hisingens stadsdel eftersom vårt urval endast består av två skolor. För vidare forskning skulle det vara intressant att testa våra resultat i en större undersökning med ett större urval av respondenter.

15 Källförteckning

Ahlbäck, Shirin. 1994

Riksdagen - politikermakt eller tjänstemannavälde?

Alexanderson, Karin. 2006

Vilja Kunna Förstå – om implementering av systematisk dokumentation för verksamhetsutveckling i socialtjänsten.

<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:136814/FULLTEXT01.pdf> Hämtad 2014-10-14

Bartholdson, Kerstin. 2009

Hållbarhetens mänskliga byggstenar. Diss., Göteborgs Universitet.

Bengtsson, Mats. 2011

Anteciperande förvaltning: Tjänstemäns makt i kommunala policyprocesser om vindkraft.
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Bergström, Göran och Boréus, Kristina. 2005

Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys.
Andra upplagan. Lund, Studentlitteratur.

Broms, Emma; tjänsteman på Miljöförvaltningen. Intervju 2014-10-15

Burell, Kerstin och Kylén, Jan Axel. 2003

Metoder för undersökande arbete: sju-stegs modellen.
Bonnier Utbildning AB, Stockholm

Esaiasson, Peter; Gilljam, Mikael; Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena. 2012
Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individen och marknad. Fjärde upplagan.
Stockholm: Nordstedts juridik

Göteborgs Stad, Miljö. *Indikatorer.* Göteborgs Stad.

http://goteborg.se/wps/portal/invanare/miljo/goteborgs-miljomal/giftfri-miljo/indikatorer/!ut/p/b1/04_SjzQyMTQxNbc0N9OP0I_KSyzLTE8syczPS8wB8aPM4gMMvQItAwdDfzdLd0MPEO8A9z8vH38PZ0NgAoigQoMcABHA0L6_Tzyc1P1c6NyLABcvTd0/dl4/

d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#htoc-4. Hämtad 2014-10-16

Hertting, Nils. 2014

Politik är mer än beslut. Bo i Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem.
Femte upplagan. Stockholm: SNS förlag

Hill, Michael. 2009

The Public Policy Process. Femte upplagan. Pearson Education Limited

Hill, Michael och Hupe, Peter. 2007

Street-level bureaucracy and public accountability. Public Administration Vol. 85, No. 2.
<http://onlinelibrary.wiley.com.ezproxy.ub.gu.se/doi/10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x/pdf>
Hämtad 2014-10-16

Lafferty, M Williams. 2007

The politics of sustainable development: global norms for national implementation.
Environmental politics. <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09644019608414261>
Hämtad 2014-11-10

Larsen, Ann Kristin. 2007

Metod helt enkelt: En introduktion till samhällsvetenskaplig metod.
Malmö: Fagbokforlaget

Lipsky, Michael. 2010

Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service.
Russel Sage Foundation

Miljödepartementet. 2014. *Generationsmålet.* Regeringen.

<http://www.regeringen.se/sb/d/2055/a/246886>. Hämtad 2014-10-16

Miljödepartementet. 2014. *Miljökvalitetsmålen med preciseringar.* Regeringen.

<http://www.regeringen.se/sb/d/5542>. Hämtad 2014-10-16

Miljödepartementet, 2014. *Mål och åtgärder*. Regeringen.
<http://www.regeringen.se/sb/d/8756/a/123033>. Hämtad 2014-10-16

Naturvårdsverket. *Hållbarhetens lokala horisont*
URL: <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-5674-3.pdf>
Hämtad 2014-11-12

Rothstein, Bo. 2008
Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem. Tredje upplagan. Stockholm: SNS förlag.

Sabatier, Paul A. 1986
Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. Journal of Public Policy. Cambridge University Press.
<http://www.jstor.org.ezproxy.ub.gu.se/stable/3998354?seq=5>. Hämtad 2014-10-14

Sannerstedt, Anders. 2008
Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken. Rothstein, Bo i *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. Tredje upplagan. Stockholm: SNS förlag.

Åkerskog, Ann. 2009
Implementering av miljöbedömningar i Sverige från EG-direktiv till kommunal översiktlig planering. Diss., Sveriges lantbruksuniversitet.

Miljödiplomeringskrav - pärmfiler för Norra Hisingen
Göteborgs stads miljömål
URL:
[http://www5.goteborg.se/prod/Miljo/Miljohandboken/dalis2.nsf/vyFilArkiv/3.0_priomal_norra_h_2013.pdf/\\$file/3.0_priomal_norra_h_2013.pdf](http://www5.goteborg.se/prod/Miljo/Miljohandboken/dalis2.nsf/vyFilArkiv/3.0_priomal_norra_h_2013.pdf/$file/3.0_priomal_norra_h_2013.pdf)

Diplomeringskrav, 2013. Svensk miljöbas

Miljökartläggning, 2013. Svensk miljöbas

Kemikalieinstruktioner, 2013. Svensk miljöbas

Avfallsinstruktioner, 2013. Svensk miljöbas

Miljömål, 2013. Svensk miljöbas

Miljöenkätsinstruktioner, 2013. Svensk miljöbas

Miljöenkätshandledning, 2013. Svensk miljöbas